

CA1  
MI411  
-1989  
I04



Employment and  
Immigration Canada

Emploi et  
Immigration Canada

Gouvernement  
Publié par le

Immigration

## Research Abstract

# A review of immigrant and ethnic services in Vancouver

Renate Shearer

January, 1989

This is an abstract of an immigration research report prepared by the author for the Policy Analysis Directorate of the Immigration Policy Branch.

Canada



*Presented to the*  
**LIBRARY of the**  
**UNIVERSITY OF TORONTO**  
*by*  
**PROFESSOR**  
**FREDA HAWKINS**

## Research Abstract

# A review of immigrant and ethnic services in Vancouver

Renate Shearer

January, 1989

The opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect those of Employment and Immigration Canada. This paper has been distributed for discussion purposes only and any views or comments would be welcomed.

This is a bilingual abstract of an unpublished immigration research report prepared for Employment and Immigration Canada by the author in English and available on request by writing to:

Director  
Policy Analysis Directorate  
Immigration Policy Branch  
Employment and Immigration Canada  
Place du Portage — Phase IV  
Ottawa-Hull  
K1A 0J9

# Introduction

Funding agencies periodically need to compare offered services with the emerging trends and issues.

The review of immigration and ethnic services in Vancouver had two objectives. It undertook to establish an inventory of existing services and it also hoped to increase understanding of the needs, issues and opportunities currently confronting ethnic and immigrant communities and the agencies that minister to them. The review provides a basis for program planning that can meet both current and future needs.

The research was jointly supported by the City of Vancouver, Social Planning Department and Employment and Immigration Canada (EIC).

## Methodology

The writers of the review examined three types of research information. They analyzed data from traditional sources, such as the Census and EIC, policy decisions, and other studies and reports.

The researchers developed a questionnaire that was mailed to 120 organizations who serve immigrants. The questionnaire allowed organizations to define themselves in terms of service delivery. It also gathered information on immigrant and ethnic issues and on the kinds of services available, and how they are provided.

In addition, researchers interviewed a total of 102 people. The interviewees represented immigrant-serving organizations, funding organizations, municipal, provincial and federal departments, community organizations, and experts in immigrant and ethnic services.

## The historical, economic and social context in Vancouver

Although Vancouver had a significant immigrant and ethnic population 20 years ago, there were very few services provided specifically for it.

Since then, Vancouver has come to see itself as a multicultural city and various types of organizations have begun to respond to the new requirements. These organizations include non-profit independent societies, ethnic groups and religious organizations. Many have become firmly established in the city's social-service delivery system.

The economic slow-down of the 1980s has taken its toll on all social services. Immigrant services have perhaps been the most affected. Budgets, staff, and services have had to be trimmed. This has resulted in feelings of uncertainty and insecurity.

There are, however, reasons to be optimistic about the future. All levels of government and mainstream organizations appear to be recognizing the need to provide more services responding to the needs of immigrants and ethnic groups. For example, more government programs are attempting to address the problem of discrimination, prompted and supported by the Charter of Rights and Freedoms and the new **Canadian Multiculturalism Act**.

## Statistical data

Good client-group statistics are invaluable when planning current and future service needs. Unfortunately, accurate information on immigrants is difficult to acquire.

The 1986 Census data was not available until 1988. In addition, census and EIC data are of limited use because information-classification categories have changed over time and are vague. The best source is probably the immigrant-service organizations: their data is compiled by people with field-level knowledge and it is specific and up-to-date.

# Funding sources

The major sources of funding for immigrant service organizations in Vancouver are the federal, provincial and the municipal governments, the United Way and the Vancouver Foundation.

Although there have been some improvements, especially with the new federal government multi-year funding program, there are still major problems with the current funding structure. There is no core funding and guidelines change from year to year, thus organizations are required to adjust their programs accordingly. In addition, the funding programs do not address all the problems of immigrants; those facing a real crisis during the process of adaptation may be neglected.

## Federal Government

There are three sources of federal government funding. The Immigrant Settlement and Adaptation Program (ISAP) makes funds available to voluntary agencies to provide reception, information, orientation, referral, interpretation/translation, counselling (advice and support rather than in-depth or professional) and assistance in preparing newcomers so that they can seek employment. The program is aimed primarily at newly arrived immigrants.

The Secretary of State (Multiculturalism) department has recently replaced the Cultural Integration Program with the new Citizenship and Community Participation Program. The latter will continue to emphasize immigrant integration into Canadian life. It will be aimed at both newcomers and the longer term integration of immigrants. It will also promote the use of volunteers. Most importantly, it will provide multi-year funding to service organizations. Thirdly, the Canadian Jobs Strategy is directed towards job creation and/or skills training. It has been used by immigrant service organizations for program development.

## **Provincial Government (British Columbia)**

The B.C. government has been a reluctant contributor to immigrant service organizations.

The funding level has been minimal and inconsistent. British Columbia does not consider immigrant settlement as part of its responsibility, although this may change as a result of the Meech Lake constitutional accord. According to 1986 figures, British Columbia spends far less per immigrant on immigrant services than other provinces.\*<sup>1</sup>

## **Municipal Governments**

Community services grants, the major source of municipal funding, are available through a program which is flexible and aimed at strengthening neighbourhoods. The program also provides preventative services, community self-help and advocacy programs.

## **United Way**

The United Way currently funds three immigrant/ethnic service organizations. It is expected that two or three more may become participants in the near future. The level of funding is based on a proportion of the total funds raised by the United Way.

## **Vancouver Foundation**

The Vancouver Foundation is a non-government community foundation. It uses its endowment and trust funds to finance specific, usually short-term, projects, and cannot be used for operational costs.

\*<sup>1</sup> *The Atlantic Provinces were not included in the analysis.*

## Overview of the organizations serving immigrants and ethnic groups

It is not possible here to go into an in-depth description of all the organizations that provide services to immigrants in Vancouver. Some immigrant-service organizations provide general settlement services while others focus on specific groups such as refugee claimants, youth, seniors and pre-schoolers.

The “*Review of Immigrant and Ethnic Services*” divides the services into three categories: those provided by the nine immigrant serving organizations funded by either community services grants and/or ISAP; those developed by mainstream institutions to meet immigrant needs; and those services being considered for development by mainstream agencies.

There have been significant changes in some mainstream organizations in terms of their response to immigrant and ethnic needs. The “Review” discusses the Vancouver Police Department, the Vancouver Health Department, the Vancouver School Board and the Greater Vancouver Mental Health Services because of their success in responding to the needs of the immigrant and ethnic communities.

# Issues

Some of the many and varied issues identified during the interview stage of the study were predictable and well-known. This does not detract from their importance.

Settlement agencies need more funds and staff. Mainstream and settlement-agency staff need more training. Co-ordination of services needs to be improved. There must also be changes in government policies at all levels to address gaps in the services provided. Four other issues, however, require more detailed discussion: youth-services provision, the complexity of the problems immigrants face; the role of mainstream agencies, and the provision of settlement services.

---

## Youth

The issue of youth services has only recently become a major concern and researchers were surprised at the number of interviewees' comments on the subject.

There needs to be a variety of programs aimed at youth in general; further consideration must be given to immigrant youths in particular. A wide range of community organizations should be involved in the definition and development of the needed services.

---

## Complexity of problems

More and more refugees are arriving in Canada. Their backgrounds include living in war-torn countries, torture, and/or years spent in refugee camps.

Consequently, they have settlement problems over and above the normal stresses of immigration to a country with a different language and culture. Settlement workers are not able to cope with the complex mental health problems that can result. Mechanisms to link the settlement worker with the mainstream agencies that can

provide mental health and/or family services must be developed. In addition, the agencies must have the multi-lingual and multi-cultural capacity to help immigrants from different cultures.

---

### **Role of Mainstream Agencies**

Most interviewees discussed the role of mainstream agencies in providing services to immigrants and ethnic groups.

There was general agreement that the agencies should ensure immigrants and ethnic groups have access to existing services and that these services be appropriate to immigrants' specific needs. Government programs and policies, on funding in particular, must be adjusted so that mainstream agencies can meet local needs.

---

### **Provision of settlement services**

The issue of the provision of settlement services focused on two questions.

How could the basic settlement and adaptation services – multilingual or unilingual – be provided? Which language groups should be served? Multilingual service is most appropriate given limited resources. It is clear that the language needs of the major immigrant groups and the high demand populations (e.g., Spanish, Polish) must continue to be met. The appropriate response to the needs of well-established communities and smaller population groups is less clear.

## Recommendations

The recommendations of “*Review of Immigrant and Ethnic Services*” address only the major concerns identified by the research project. Other concerns will have to be addressed within the policy framework defined by these recommendations. The recommendations include:

- The recognition of the role of service organizations and the work of multilingual, multicultural workers;
- The continued funding of services with additional resources that reflect changing needs such as newly important ethnic groups and priority groups that cut across ethnic affiliations;
- The recognition of the role of mainstream organizations who provide services to immigrant and ethnic groups and associated resourcing;
- The recognition of the need for improved counselling services;
- Planning programs on a neighbourhood basis;
- Improvement in staff training, service coordination and information gathering; and
- Review of certain programs.

Les recommandations de l'*«Examen des services aux communautés ethniques de Vancouver»* portent seulement sur les principales questions soulevées dans le projet de recherche. Il faudra traiter d'autres questions recommandées dans l'étude soit les suivantes :

- La reconnaissance du rôle des organismes de services et le travail des agents multilingues et multiculturels;
- Le financement continu des services et des ressources supplémentaires qui tiennent compte des besoins changants, comme les nouveaux groupes ethniques et les groupes prioritaires sans caractère ethnique;
- La reconnaissance du rôle des programmes et des ressources aux communautés ethniques et des ressources aux quartiers; et
- La nécessité d'améliorer les services de connexes;
- La planification des programmes au niveau des quartiers; et
- L'amélioration de la formation du personnel, la coordination des services et la collecte de données;
- L'examen de certains programmes.

## Recommandations

unilingues) sur les groupes linguistiques auxquels dévraient s'adresser ces services. A cet égard, il conviendrait d'offrir des services multilingues, étant donné les ressources limitées. Mais il faut, de toute évidence, continuer à répondre aux besoins linguistiques des établissements et des petits groupes d'immigrants.

Pour ce qui concerne la prestation de services d'établissement et d'adaptation (services multilingues ou d'établissement, on s'est surtout interrogé sur la façon d'offrir les services essentiels d'établissement, d'adapter les services multilingues ou

**Présentation de services d'établissement**

En général, elles étaient d'avoir que ces organismes devraient veiller à ce que les immigrants aient accès à ces services et que ceux-ci réponnent aux besoins à l'échelon local. Les principaux organismes puissent répondre aux besoins multilingues et aux communautés ethniques. La plupart des personnes qui ont participé aux entretiens ont discuté du rôle que jouent les principaux organismes dans la prestation de services aux personnes étrangères dans le pays.

## Role des principaux programmes

Cette situation entraîne des problèmes d'interactions entre elles auxquelles font face ceux qui émigrent dans un nouveau pays et qui doivent s'adapter à une langue et à une culture différente. Les agents d'établissement sont incapables d'aider les personnes qui ont de graves problèmes d'adaptation. Il faut créer des mécanismes permettant à l'agent d'établissement de répondre aux besoins des immigrantes et des petits groupes d'immigrants accueils des familles et (ou) des services de santé mentale. De plus, les organismes doivent posséder des ressources multilingues et établir des rapports avec les principaux organismes qui peuvent offrir des services aux familles qui vivent dans les immigrantes provenant de divers pays.

Un nombre sans cesse croissant de réfugiés arrivent au Canada après avoir connu des expériences tragiques, comme la vie dans des pays déchirés par la guerre, la torture ou des années passées dans des camps de réfugiés.

## Complexité des problèmes

Il faudrait mettre sur pied divers programmes d'adressant aux jeunes en général et examiner davantage les besoins particuliers des jeunes immigrants. Un large éventail d'organismes communautaires devraient participer à la conception et à la mise sur pied des services nécessaires.

Ce n'est que récemment que les services aux jeunes sont devenus une question importante. Les auteurs de l'étude ont d'ailleurs été étonnés de constater le nombre d'observations faites de jeunes de l'étude ont été faites dans les services aux jeunes à ce sujet au cours des entrevues.

## Jeunes

Il faut augmenter le budget et les effectifs des organismes d'établissement, donner une meilleure formation au personnel des principaux organismes et des organismes d'établissement et bien connues, ce qui n'en diminue pas pour autant l'importance.

Certaines des questions nombreuses et variées soulevées dans l'étude établissent faciles à prévoir et bien connues, ce qui n'en diminue pas pour autant l'importance.

## Questions

## Appel des organismes qui viennent en aide aux communautés ethniques

Il est impossible de présenter en détail tous les organismes qui offrent des services aux immigrés en trois catégories, soit ceux qui sont fournis par les neut organismes de services aux immigrants par le PEAI, ceux qui sont mis sur pied par les principales institutions pour répondre aux besoins des immigrants et les services que les principaux organismes compétent fournir. Certains organismes prirent aux besoins des communautés ethniques. Les services de police et de santé, la commission scolaire et les services de santé mentale de Vancouver sont mentionnés dans l'examen parce qu'ils ont réussi à répondre aux besoins aux besoins des communautés ethniques. Les considérablement la lagune dont ils répondent aux besoins des communautés ethniques. Les services de communautés ethniques. Les services de police et de santé, la commission scolaire et les services de santé mentale de Vancouver sont mentionnés dans l'examen.

Il est impossible de présenter en détail tous les organismes qui offrent des services aux immigrés à Vancouver. Certains offrent des services aux étrangers d'autres s'adressent à des groupes particuliers, comme les revendicateurs du statut de réfugié, d'autres à des personnes âgées et les enfants des jeunes, les personnes âgées et les enfants d'âge préscolaire.

Centraide finance actuellement trois organismes de services aux communautés ethniques. On s'attende à ce que deux ou trois autres organisations soient bientôt affiliées à Centraide. Le total des fonds recueillis par Centraide, du niveau de financement est établi en fonction du nombre de services aux communautés ethniques. On de services aux communautés ethniques. On

## Centraide

Le programme de subventions pour les services aux collectivités locales, qui constitue la principale source de financement, est souple et vise à améliorer les services communautaires de quartier. Il permet également de mettre sur pied des programmes d'aide communautaire et d'assistance judiciaire.

## Administrations municipales

Le gouvernement de la Colombie-Britannique est peu disposé à verser des fonds aux organismes de services aux immigrés. Ainsi, le niveau de financement de ces organismes est minime et ne correspond pas aux besoins. La Colombie-Britannique ne considère pas que les services d'établissement des immigrants relèvent de sa compétence, même si l'accord du lac Meech peut entraîner des changements en ce sens. Selon des statistiques de 1986, cette province attribue beaucoup moins de crédits, par rapport à chaque immigrant, que toute autre province. \*

## Gouvernement provincial (Colombie-Britannique)

La troisième source est la Planification de l'emploi qui vise la création d'emplois et la formation professionnelle. Les organismes de services aux immigrants s'en sont inspirés pour mettre sur pied des programmes

La Vancouver Foundation est une société non gouvernementale de bienfaisance dont les fonds de donation et les fonds en fiducie servent à financer des projets particuliers qui sont habituellement à court terme. Par ailleurs, ces fonds peuvent être utilisés pour couvrir les fonds opérationnels.

## Vancouver Foundation

Le niveau de financement est établi en fonction du total des fonds recueillis par Centraide. Les noms soient bientôt affiliées à Centraide. Le nombre de services aux communautés ethniques. On de services aux communautés ethniques. On

## Sources de financement

## Gouvernement fédéral

Les principales sources de financement des organismes des services aux immigrants de Vancouver sont les gouvernements fédéral et provincial, l'administration municipale, Cen-tralaid et la Vancouver Foundation. Il y a eu une certaine amélioration en ce qui concerne les programmes de financement de la partie privée, mais le cadre actuel du financement fédéral, malgré les directives variées d'une année à l'autre, a connu encore des problèmes d'importance. Il n'y a aucun formule de financement de base et les causes encore des problèmes d'importance. Il y a quelques difficultés dans la gestion des programmes qui oblige les organismes à modifier leurs programmes en conséquence. Qui plus est, les programmes ne permettent pas de régler tous les problèmes des immigrants, notamment ceux qui sont face à de graves difficultés pendant la période d'adaptation.

# Données statistiques

Il est très utile de se fondre sur des statistiques exactes concernant les immigrants. Malheureusement, il est difficile d'obtenir des données exactes concernant les groupes clients pour plusieurs raisons actuelles et futures en services. Il est donc utile de se fondre sur des statistiques pu être obtenues au moins en 1988. De plus, les données tirées du recensement et celles dont dispose EIC ont une utilité limitée parce que la formule de classification des données a changé avec les années et est peu précise. Les organismes de services aux immigrants constituent probablement la meilleure source de données. En effet, leurs réunions, qui sont organisées par des personnes donnees, sont des connaissances en la matière, sont pré-ayant des connaissances en la matière, sont pré-

cises et à jour.

Il y a vingt ans, Vancouver compait un nom-  
bre élevé d'immigrants, mais offrait très peu de  
services s'adressant particulièrement à ces  
derniers. Depuis lors, Vancouver se considérait comme  
une ville multiculturelle, divers genres d'orga-  
nismes ont commencé à offrir des services afin  
d'assurer les associations indépendantes sans but lucratif,  
de répondre à ces nouvelles exigences. Il s'agit  
de groupes ethniques et d'organismes connex-  
ions. D'ailleurs, bon nombre de ces orga-  
nisations sont dévenues une partie intégrante du  
ressau de services sociaux de cette ville.

Le ralentissement économique survenu au  
cour des années 1980 a touché tous les services  
sociaux, mais ce sont les services aux immigrants  
qui l'ont peut-être été le plus. Les organismes  
et leurs services, ce qui a été source d'incerti-  
tude et d'insécurité.

Cependant, il y a tout lieu d'être confiant  
dans l'avenir. Tous les ordres de gouvernement  
et principaux organismes semblent reconnaître  
la nécessité d'offrir un plus grand nombre de  
services destinés à répondre aux besoins des  
immigrants et des communautés ethniques. Par  
exemple, un nombre accrus de programmes gou-  
vernementaux visent à régler les problèmes de  
discrimination suivant les principes exposés dans  
la Charte canadienne des droits et libertés et la  
nouvelle Loi sur le multiculturalisme.

## Contexte historique, économique et social à Vancouver

## Méthode utilisée

Trois genres de méthodes de recherche ont été utilisées pour réaliser cette étude. Les auteurs ont d'abord examiné des données provenant de sources traditionnelles, comme les recensements et EIC, de même que des décisions administratives et d'autres rapports et études. Ils ont ensuite mis au point un questionnaire qui a été envoyé par la poste à 120 organismes qui viennent en aide aux immigrants. Le questionnaire a été envoyé par la poste à 120 organismes qui représentent des organisations d'aide aux immigrants, qui vivent dans les communautés ethniques. De plus, les auteurs ont interrogé 102 personnes, qui représentent des organisations d'aide aux immigrants et aux communautés ethniques.

Les communautés ethniques. Les communautés ethniques sont représentées par des organismes municipaux et fédéraux, des organismes communautaires, et qui aident des communautés ethniques. Les communautés ethniques sont représentées par des organismes municipaux et fédéraux, des organismes communautaires, et qui aident des communautés ethniques.

Les communautés ethniques sont représentées par des organismes municipaux et fédéraux, des organismes communautaires, et qui aident des communautés ethniques. Les communautés ethniques sont représentées par des organismes municipaux et fédéraux, des organismes communautaires, et qui aident des communautés ethniques.

Les communautés ethniques sont représentées par des organismes municipaux et fédéraux, des organismes communautaires, et qui aident des communautés ethniques.

## Introduction

Les organismes de financement doivent périodiquement comparer les services qu'ils offrent aux nouvelles tendances et aux questions d'actualité. L'examen des services aux communautés ethniques de Vancouver a un double objectif, soit établir un répertoire des services existants et mieux faire connaître les besoins des communautés en aide ainsi que les questions qui leur viennent en tête. Cette recherche a été financée conjointement par le service de planification sociale de la ville de Vancouver et par Emploi et Immigration Canada (EIC).

à :

KIA 019

Ottawa-Hull

Phase IV — Promenade du Portage

a

Emploi et Immigration Canada

Direction générale de la politique d'immigration

Direction de l'analyse de la politique

Le Directeur

On peut en obtenir un exemple illustré en écrivant

demande d'Emploi et Immigration Canada.

et redigée en anglais par les auteurs, à la

d'une recherche sur l'immigration non publique

Le présent document est le résumé bilingue

d'une recherche sur l'immigration non publique

et redigée en anglais par les auteurs, à la

demande d'Emploi et Immigration Canada.

On peut en obtenir un exemple illustré en écrivant

Le Directeur

Direction de l'analyse de la politique

Emploi et Immigration Canada

Phase IV — Promenade du Portage

Ottawa-Hull

KIA 019

Les opinions exprimées dans le présent document de travail, diffusé aux fins de discussion, sont celles de l'auteur, et ne reflètent pas nécessairement celles d'Emploi et Immigration Canada. Opinions ou commentaires serraien apprécier.

Janvier 1989

Renate Shearer

# Examens des services aux communautés ethniques de Vancouver

Résumé de recherche



Direction générale de la politique d'immigration.

Le présent document est le résumé d'une recherche sur l'immigration préparée par l'autorité pour le compte de la Direction de l'analyse de la politique à la

janvier 1989

Renate Shearer

# Éthiques de Vancouver aux communautés Examen des services

Résumé de recherche

immigration